



Johtava asiantuntija Elina Rantakokko, SM/PO

## Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta: lausuntoyhteenveto

Esitysluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle 11.2.2021 - 26.3.2021 ja Ahvenanmaan maakuntahallitukselle 24.2.2021- 8.4.2021. Lausunnon antoivat Ahvenanmaan maakuntahallitus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Finanssiala ry, keskusrikospoliisi, oikeuskanslerinvirasto, oikeusministeriö, suojelupoliisi, tietosuojavaltuutetun toimisto, Tulli, Ulosottolaitos, valtiovarainministeriö ja Verohallinto. Puolustusministeriö totesi, että sillä ei ollut esityksestä lausuttavaa.

*Ahvenanmaan maakuntahallitus* toteaa lausunnossaan, että poliisiviranomaisella viitataan esityksen perusteluissa Poliisihallituksen alaisiin yksiköihin ja suojelupoliisiin. Ahvenanmaan maakuntahallitus katsoo, että sääntely tulisi muotoilla niin, että myös Ahvenanmaan poliisilla on pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä oleviin tietoihin. Ahvenanmaan poliisi ei kuulu sisäministeriön alaisuuteen, vaan Ahvenanmaan maakuntahallituksen alaisuuteen.

*Etelä-Suomen* aluehallintovirasto pitää perusteltuna esitystä nimetä PMJ-laissa ne viranomaiset, joilla on pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään direktiivin tarkoittamalla tavalla. Esitys selventää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttöön oikeutettuja viranomaisia. Aluehallintovirasto kannattaa myös esitystä laajentaa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttämiseen oikeutettujen viranomaisten joukkoa. Valvontajärjestelmä mahdollistaa kyseisten viranomaisten pääsyn pankki- ja maksutilirekisterin tietoihin, joihin niillä on pääsy jo nykyisen voimassaolevan lainsäädännön nojalla.

*Finanssiala ry* (jäljempänä *FA*) kannattaa viranomaisten toimivaltuuksiensa puitteissa tekemien pankkikyselyjen sähköistämistä ja automatisoimista siinä laajuudessa kuin se asiakkaan, pankin ja mahdollisten kolmansien osapuolien oikeudet ja niiden suojaaminen huomioon ottaen on mahdollista. Viranomaisten ja pankkien kahdenvälisiin ratkaisuihin liittyvien hallinnollisten ja taloudellisten kustannusten alentamiseksi *FA* pitää myös järkevänä, että mahdollisuudet pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän nykyistä laajempaan hyödyntämiseen tai muuhun keskitettyyn ratkaisuun selvitetään.

Toteutustavasta riippumatta *FA* pitää välttämättömänä, että valittavat tekniset ja hallinnolliset ratkaisut kaikilta osin ottavat huomioon pankkien tietosuojaa ja pankkialaisuutta koskevat säädösvelvoitteet. Jos ratkaisu toteutetaan keskitettynä, esimerkiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän pohjalta, on myös varmistettava, että se korvaa olemassa ja suunnitteilla olevat viranomaisten ja pankkien kahdenväliset tiedonhakuratkaisut.

Mikäli esitysluonnoksessa esitetty koostava sovellus päätetään toteuttaa, *FA* pitää välttämättömänä, että sääntelyä samassa yhteydessä tarkennetaan niin, että rekisterinpitäjää koskeva kysymys saadaan selkeästi ratkaistua myös pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmän osalta. *FA* pitäisi johdonmukaisimpana

ratkaisua, jossa luottolaitokset toimivat rekisterinpitäjinä omissa järjestelmissään olevien henkilötietojen osalta, mutta sikäli kuin kyse on viranomaisten tekemistä kyselyistä, rekisterinpitäjän tietosuoja-asetuksen mukainen vastuu ja velvoitteet kuuluisivat Tullille siitä riippumatta, tehdäänkö kyselyt koostavan sovelluksen kautta vai suoraan Tullin määrittelemän rajapinnan kautta. FA ei pidä poissuljettuna sitä vaihtoehtoa, että määrätyissä tilanteissa myös kyselyn tekevä viranomainen voitaisiin katsoa Tullin rinnalla yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa tarkoitetuksi yhteisrekisterinpitäjäksi.

Luottolaitosten kannalta kysymys pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmän rekisterinpitäjästä on erittäin tärkeä, koska käytännössä on havaittu, etteivät Tullin määrittelemän rajapinnan kautta tulevien viranomaiskyselyjen tiedot kaikilta osin ole riittäviä siihen, että luottolaitokset pystyisivät rekisterinpitäjältä edellytetyllä tavalla yksilöimään esimerkiksi sitä, kuka asiakkaan tietoja on kysynyt, mihin käyttötarkoitukseen ja millä perusteella tietoja on kysytty ja/tai kenelle tietoja on luovutettu. FA katsoo lausunnossaan, että mikäli lainsäätäjät kuitenkin katsoisi mahdolliseksi, että luottolaitoksia pidettäisiin rekisterinpitäjänä myös pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmän kautta tehtävien viranomaiskyselyjen kautta, FA pitää välttämättömänä, että lainsäädäntöön tehdään tarkentavat muutokset, joilla varmistetaan, että luottolaitos ennen vastauksen antamista voi varmistua, että kysely kaikilta osin täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen ja muun sovellettavan lainsäädännön asettamat vaatimukset. FA katsoo, että luottolaitoksen tulee kaikissa oloissa pystyä todentamaan, kuka tietoja on kysynyt, mihin tarkoitukseen, millä perusteella ja mikä on kysyjän asema, jotta pystytään varmistumaan siitä, että kysyjällä on oikeus saada tietoja. Luottolaitoksen tulee myös pystyä jälkikäteen osoittamaan, että se on tarkistanut ja varmistunut ennen tietojen luovuttamista, että niitä pyytäneellä taholla on lakiin perustuva oikeus ja tarve saada henkilötietoja.

FA haluaa edelleen kiinnittää huomiota siihen, että HE-luonnoksen lähtökohtana näyttää olevan se, että PMJ-lain 3 §:ssä esitettyyn pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttäjiä ja käyttötarkoituksia koskevaan kansalliseen laajennukseen perustuva käyttöoikeus antaisi asianomaiselle viranomaiselle automaattisesti pääsyn kaikkeen tiettyä asiakasta, tiliä tai tallelokeroa tai vastaavaa koskeviin valvontajärjestelmän tietoihin. FA pitää kuitenkin selvänä, että kunkin viranomaisen oikeus saada tai käsitellä valvontajärjestelmän tietoja rajoittuu vain niihin tietoihin, joiden käsittelyyn sillä on oikeus ja lakiin perustuva todellinen käyttötarve. FA katsoo, että luottolaitoksilla ei ole edellytyksiä tehdä tällaisia rajauksia viranomaisten tietopyyntöihin vastatessaan, vaan ne on toteutettava Tullin koostavan sovelluksen ja luottolaitosten tiedonhakujärjestelmän teknisten määrittelyjen kautta. Vastuu kyselyjen asianmukaisuudesta ja valvonnasta tulee olla viranomaisilla, ei luottolaitoksilla.

Rahoitustietodirektiivin johdanto-osan 25–28 kappaleissa korostetaan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen henkilötietojen suojan ja asianmukaisten tietosuojaperiaatteiden ja -toimenpiteiden merkitystä. Lisäksi pääsy pankki- ja maksutilin valvontajärjestelmän tietoihin tulisi olla vain siihen valtuutetuilla henkilöillä. Ainoastaan valtuutetulla henkilöstöllä olisi oltava pääsy henkilötietoja sisältäviin tietoihin, joita voidaan saada pankki- ja maksutilin valvontajärjestelmästä tai todentamisprosessien kautta.

Edellä mainittujen oikeuksien turvaamiseksi rahoitustietodirektiivin 6 artiklassa säädetään toimivaltaisten viranomaisten tietoihin pääsystä ja niitä koskevien hakujen valvonnasta. Artikla edellyttää, että pankki- ja maksutilirekistereistä vastaavien tietosuojavastaavien on tarkistettava lokikirjat säännöllisesti ja lokikirjat on pyynnöstä asetettava poliisidirektiivin 41 artiklan mukaisesti perustetun toimivaltaisen valvontaviranomaisen saataville. FA kummeksuu sitä, etteivät mainitut velvoitteet sisälly PMJ-lain 10 §:ään esitettyihin muutoksiin.

PMJ-lakiin esitetyn uuden 7a §:n 4 momentin mukaisesti pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä olevat tiedot voidaan luovuttaa sen estämättä, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta siihen, että rekisterinpitäjä rajoittaa henkilötietojen käsittelyä. Rajoitus ei koskisi vain rahoitustietodirektiivissä tai poliisidirektiivissä tarkoitettuja luovutustilanteita, vaan kattaisi myös HE-luonnoksessa ehdotetut laajennukset valvontajärjestelmän käyttäjiin ja käyttötarkoituksiin. FA muistuttaa, että

luottolaitosten velvollisuudet järjestelmissään olevien henkilötietojen rekisterinpitäjänä perustuvat yleiseen tietosuoja-asetukseen, joka turvaa rekisteröidylle laajat ja vahvasti suojatut oikeudet muun muassa määrätä ja rajoittaa tietojensa käsittelyä. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietosisältö perustuu suoraan viidenteen rahanpesudirektiiviin, joka ei tarjoa mahdollisuutta pykäläehdotuksessa tai sen perusteluissa esitettyihin rajoitustoimiin. HE-luonnoksessa esitetty rajoitus myös puuttuisi välittömästi rekisteröidyn keskeisiin tietosuoja-asetuksen mukaisiin oikeuksiin, joten FA pitää ehdotusta liian pitkälle menevänä ja esittää sen poistamista.

FA pitää tarpeellisenä ja johdonmukaisena, että myös valvontajärjestelmän käyttäjien ja käyttötarkoitusten piiriä koskevat kansalliset laajennukset siirrettäisiin käsiteltäviksi tilitapahtumatietojen lisäämistä koskevassa erillisessä hankkeessa ja nyt lausuntokierroksella oleva HE-luonnos rajattaisiin koskemaan vain muutoksia, jotka ovat välttämättömiä rahoitustietodirektiivin toimeenpanemiseksi 1.8.2021 mennessä, Lisäksi FA esittää, että asian jatkokäsittelyä varten perustettaisiin erillinen laajapohjainen työryhmä.

*Keskusrikospoliisi* huomioi lausunnossaan, että sen käsityksen mukaan unionin taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset voivat olla verorikoksia Suomessa. Lisäksi keskusrikospoliisi esittää huomioita pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä kokonaisuutena

Keskusrikospoliisilla on lisäksi joitakin esitystä selkeyttäviä huomioita. Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että tilitapahtumatietojen tuominen tämän järjestelmän piiriin otetaan nopealla aikataululla valmisteltavaksi, sillä nykyinen järjestelmä aiheuttaa epätietoisuutta ja päällekkäisiä kustannuksia sekä viranomaisissa että finanssialan toimijoissa.

*Oikeuskanslerinviraston* lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että hallituksen esityksellä on useita tarkoituksia ja todetaan, että hallituksen esityksen tarkoituksien moninaisuus edellyttää paitsi riittävää seikkaperäisyyttä yksittäisten direktiivien jättämisen kansallisen liikkumavaran tunnistamisessa ja esittämisessä, mutta myös tehtyjen ehdotusten suhteuttamista siihen laajempaan normien ja toimintojen muodostamaan kokonaisjärjestelyyn, jolla pyritään estämään rahoitusjärjestelmän käyttöä rahanpesuun ja nyttemmin myös terrorismin rahoittamiseen.

Lausunnossa katsotaan, että esitysluonnoksessa jää huomaamatta, että myös viidennen rahanpesudirektiivin tarkoittamat pankki- ja maksutilejä sekä tallelokeroita koskevat keskitetyt automatisoidut mekanismit luotiin ja otettiin käyttöön nimenomaan rahanpesun ja sen esirikosten sekä terrorismin rahoittamisen estämisen, paljastamisen ja selvittämisen tarkoituksessa. Oikeuskanslerinvirasto pitää selvänä, että esitysluonnoksessa ehdotettua rahoitustietodirektiivin velvoitteita pidemmälle menevää keskitettyjen mekanismien kansallista käyttöä on perusteltava erityisen seikkaperäisesti paitsi perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 48/2018 vp ja muun perustuslakivaliokunnan käytännön myös keskeisen Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

Oikeuskanslerinvirasto huomioi, että esitysluonnoksessa ei tuoda esiin, mitä siinä viitatussa poliisin sähköisen pankkitiedustelun järjestelmässä lopulta tarkoitetaan ”pankkitiedustelulla”. Oikeuskanslerinvirasto huomioi, että merkille pantavaa on, että sen enempää tietopyynnön ja siihen annetun vastauksen sisältöä kuin tietoa koostavassa sovelluksessa tapahtuvasta tietopyynnön tekemisestä ja siihen vastaamisesta ei esitysluonnoksessa ehdoteta miltään osin eikä missään relaatiossa salassa pidettäväksi siihen kuuluvine vaitiolovelvollisuuksineen ja hyödyntämiskielloineen. Oikeuskanslerinvirasto katsoo, että merkille pantavaa on, että valvontajärjestelmälakiin ehdotetun uuden 7 a §:n 2 momentti on harvinaisen väljästi muotoiltu ja katsoo, että rajaaminen, mitä toimijat tosiasiallisesti välittävät toisilleen uudessa koostavassa sovelluksessa, ei voi jäädä pelkästään teknisiä vaatimuksia koskevan Tullin määräysvallan varaan, vaan asiasta on oltava riittävät perussäännökset laissa.

Oikeuskanslerinvirasto pohtii liittyen rahanpesun selvittelykeskusta koskeviin säännösehdoituksiin, riittäisikö esitysluonnoksessa ehdotetun sijaan esimerkiksi

seuraava: rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviä koskevan selvittelykeskuslain 2 §:n 1 momentin 3 kohtaan ”yhteistyö viranomaisten kanssa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa” lisättäisiin maininta yhteistyöstä toimivaltaisten viranomaisten kanssa Europol-asetuksen liitteessä I tarkoitettujen rikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä ja saman lain 4 §:n 4 momenttiin otettaisiin vastaava maininta tietojen käyttämisestä ja luovuttamisesta Europol-asetuksen liitteessä I tarkoitettujen rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi, samoin kuin jo ehdotettu maininta tietojen luovuttamisesta Europolille.

Oikeuskanslerinvirasto katsoo, että hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa pitää seikkaperäisesti kuvata ja eritellen perustella, mitä kukin asiayhteyteen kuuluva direktiivi edellyttää, mitä se sallii ja mikä on sen yleinen tarkoitus sekä mitä ja miksi tehdään puhtaasti kansallisista tarpeista. Esitysluonnoksessa ehdotettua rahoitustietodirektiivin velvoitteita pidemmälle menevää keskitettyjen mekanismien kansallista käyttöä on perusteltava erityisen seikkaperäisesti paitsi perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 48/2018 vp ja muun perustuslakivaliokunnan käytännön myös keskeisen Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

Oikeuskanslerinvirasto katsoo, että esitysluonnoksessa ei ole myöskään vielä onnistuttu antamaan keskenään erilaisille koostavan sovelluksen käyttötarkoituksille asianmukaista painoarvoa ja punnitsemaan kutakin tarkoitusta vastakkain niin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kuin muidenkin informaatioon liittyvien perusoikeuksien ja niille annettavan painoarvon kanssa. Tämä on punninta, joka tulee tehdä valtiosääntöisten perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden ja perusoikeuskohtaisten erityisten rajoitusperusteiden sekä niistä johtuvan perusoikeussidonnaisen intressipunninnan avulla.

Oikeuskanslerinvirasto katsoo, että ehdotukset koostavaa sovellusta käyttävien ja tietojensaantiin oikeutettujen viranomaisten joukosta ja muutokset eduskunnan aiemmin hyväksymään sääntelyyn pitää käydä säätämisyjärjestysperusteluissa läpi seikkaperäisesti. Esitysluonnoksen sinänsä asianmukainen yleiskuvaus ei ole tältä kannalta riittävä. Niin ikään rahoitustietodirektiivin 3 artiklan edellyttämä toimivaltaiseksi viranomaiseksi nimeäminen ja sen mahdolliset vaikutukset tietojensaantioikeuksiin on hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa jokaisen viranomaisen osalta erikseen perusteltava tarpeellisessa laajuudessa.

Oikeuskanslerinvirasto katsoo, että asiassa on kysymys siitä, onko ehdotus koostavasta sovelluksesta ja ehdotukset sen käyttöön oikeutetuista viranomaisista ja käyttötarkoituksista hyväksyttäviä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ja informaatioon liittyvien perusoikeuksien kokonaisuuden kannalta. Muun kuin rahanpesulaissa säädetyn huolehtimisvelvoitteen osalta ehdotuksen tarkoittamilla viranomaisilla ilmeisesti on jo ne tiedonsaantioikeudet, joihin esitysluonnoksessa vedotaan. Vastakkain jäisivät siten lopulta yhtäältä ne yleiset tavoitteet, joita nuo tiedonsaantioikeudet sinänsä kiistatta palvelevat, ja noiden tiedonsaantioikeuksien käytössä koostavan sovelluksen avulla saavutettavissa olevat kustannussäästöt, joiden toteutumisella kuitenkin on esitysluonnoksessa julkilausumattomia reunaehtoja, ja toisaalta se, että koostavan sovelluksen käyttäminen jo sinällään tarkoittaa syvempää kajoamista suojattuihin oikeuksiin ja ilmeisesti myös sitä, että kasvavan henkilökunnan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan kajottaisiin kiihtyvällä tahdilla.

Oikeuskanslerinvirasto katsoo, että sääntelytarkkuuden osalta on pohdittava, pitäisikö valvontajärjestelmälain muutettavaksi ehdotettuun 3 §:ään kuitenkin ottaa maininta siitä, että viranomaisella tulee olla muualla laissa säädetty oikeus saada ne tiedot, jotka koostavaa sovellusta käyttäen ovat saatavilla.

Oikeuskanslerinvirasto toteaa, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu selvittelykeskuslakiin ehdotettuja muutoksia. Kuitenkin myös nuo muutosehdotukset laajentavat viranomaisten välistä tiedonvaihtoa, mikä edellyttää muutosehdotusten arviointia ainakin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

*Oikeusministeriön* lausunnossa todetaan, että esitysluonnoksessa on tehty asianmukaisesti ja yksityiskohtaisesti selkoa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä, joka koskee henkilötietojen käsittelyä, mukaan lukien esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa tarkoitettuun tietojärjestelmäkokonaisuuteen liittyvä henkilötietojen käsittely. Oikeusministeriö huomioi, että perustelut ovat kuitenkin eräiltä osin jopa liian yksityiskohtaiset, huomioiden esitysluonnoksen sisällön.

Oikeusministeriön lausunnossa todetaan, että esitysluonnoksen sääntämisjärjestysperustelujen mukaan rahoitustietodirektiivin edellyttämästä sääntelystä ja kansallisen liikkumavaran käytöstä on tehty tarkemmin selkoa hallituksen esityksen osiossa 5.1 (Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset). Perustelut näyttävät kuitenkin tältä osin niukkoina. Esitysluonnoksen sääntämisjärjestysperusteluista ja muista perusteluista ei käy ilmi riittävällä tarkkuudella niiden säännösten suhde perustuslakiin, joilla ehdotetaan kansallisia laajennuksia rahoitustietodirektiivin ja rahanpesudirektiivin täytäntönnäpövelvoitteisiin. Erityisesti puutteelliseksi jäävät perustelut siitä, mistä syystä eräiden yksittäisten viranomaisien pääsy pankki- ja maksutilejä koskeviin tietoihin olisi välttämätöntä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksestä tulisi käydä selkeästi ilmi, missä määrin direktiivit sisältävät sääntelyliikkumavaraa ja oikeusministeriö katsoo, että perusteluja olisi täydennettävä tältä osin oleellisesti.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan muutettavaksi pykälän johdantolauseetta siten, että siinä mainituilla toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oikeus päästä järjestelmään tallennettuihin tietoihin, jos se on tarpeellista pykälässä mainittujen tehtävien suorittamiseksi. Voimassa oleva säännös edellyttää tietojen välttämättömyyttä. Oikeusministeriö pitää säännöksen muuttamista koskevaa ehdotusta ongelmallisena, ottaen huomioon vakiintuneen perustuslain tulkintakäytännön, joka koskee viranomaisien tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeuksia. Direktiivi ei näyttäisi tältä osin estävän valtiosääntöisten vaatimusten huomioon ottamista, koska englannin kielessä ei tehdä vastaavaa kielellistä eroa tarpeellisen ja välttämättömän välillä. Englannin kielen ”necessary” voidaan suomentaa myös välttämättömäksi. Lausunnossaan oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tietojen tarpeellisuus- tai välttämättömyydedellytyksessä ei ole kyse pelkästään arkaluonteisista tiedoista tai siitä, millä tavalla tiedot teknisesti asetetaan saataville, vaan kyse on oleellisesti siitä, että viranomaisen tiedonsaantioikeuden katsotaan syrjäyttävän tiedon salassapidon intressin. Tämä ei myöskään koske pelkästään arkaluonteisia, vaan laajemmin salassa pidettäviä tietoja. Toisaalta oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että tiedonsaannin välttämättömyyden tulee toteutua myös tietojärjestelmäratkaisuisissa (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, kappaleet 35-38). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että käsittelyn välttämättömyyden ja muun lainmukaisuuden jälkikäteen ja tehokas valvonta esimerkiksi lokitietojen avulla on sinänsä välttämätöntä, mutta ei kuitenkaan riittävä tae (PeVL 4/2021 vp, kappale 38). Valiokunta on korostanut, että tietojen suojaamista oikeudettomalta käytöltä ei voi perustaa vain rekisterinpitäjää tai tietojen käsittelijää koskevan virkavastuun tai muun seuraamusjärjestelmän varaan (PeVL 65/2018 vp, s. 47, PeVL 51/2018 vp, s. 5, PeVL 52/2018 vp, s. 4). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota esitysluonnoksen sääntämisjärjestysperusteluihin ja toteaa, että ehdotettu muutos on ristiriidassa niiden kanssa.

Oikeusministeriö katsoo, että esityksessä ei esitetä viranomaisille uusia toimivaltuuksia saada pankki- ja maksutilitietoja. Nykytilanteeseen verrattuna esitys muuttaisi siis sitä tapaa, jolla tiedot toimitetaan luottolaitosten toimesta toimivaltaisille viranomaisille, eli tiedon saantia sähköistettäisiin. Oikeusministeriö katsoo, että on syytä huomioida, että vaikka tietoja haettaessa arkaluonteisina pidettäviä tietoja ei olisi suoraan näkyvillä, tiedonhaku vaikuttaisi lakiehdotuksen valossa olevan siinä määrin automatisoitua, että arkaluonteisia tietoja olisi pyydettävissä ja luovutettavissa aiempaa nopeammin ja tehokkaammin.

Yleisenä tietosuoja koskevana huomiona oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa nostetaan esitystä puoltavana seikkana esiin kohdentamattomien tiedustelujen määrän väheneminen, ja tältä osin viitataan myös Euroopan tietosuojavaltuutetun näkemykseen (s. 50 ja s. 68). Esitysluonnoksesta jää

silti epäselväksi, millä tavalla tietosuoja paranisi, sillä esityksen mukaan tieto tietojensaannin perusteesta välitettäisiin tietojen luovuttajalle (s. 58). Esitysluonnoksen perusteluista on vaikea saada käsitys siitä, millä tavalla kohdentamattomat tiedustelut vähenisivät, jos koostavaan sovellukseen tehty tietopyyntö johtaa aina tietojen hakemiseen sekä pankki- ja maksutilirekisteristä että tiedonhakujärjestelmistä, joihin välittyy siis tieto tiedustelusta ja tiedustelun perusteesta tietojen luovuttajalle siinä vaiheessa, kun tietojen kysyjällä ei vielä ole tietoa siitä, missä pankissa asiakkuuksia on.

Oikeusministeriö huomioi, että lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan järjestelmään pääsyä usealle viranomaiselle, jonka yhteys järjestelmän käyttötarkoitukseen ei ole kovin ilmeinen. Kun lainsäädännössä ehdotetaan tuntuvaan yksityiselämän suojan kaventamista, sen tulisi olla kunkin yksittäisen viranomaisen osalta välttämätöntä. Ensinnäkin esitysluonnoksesta saa sen vaikutelman, että viranomaisten tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeuksista säädetään vain osittain edellä kuvattujen valtiosäännöstä johtuvien vaatimusten mukaisesti. Toiseksi esitysluonnoksen valossa vaikuttaisi siltä, että joidenkin viranomaisten osalta tiedonsaantia on perusteltu lähinnä esitutkintatehtävillä, mutta ei ole arvioitu, minkä tyyppisten rikosten tutkinnasta on kyse ja missä määrin siihen ylipäätään olisi tarpeen tai välttämätöntä käyttää pankkitilitietoja ja maksutapahtumatietoja. Esimerkiksi puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen osalta herää kysymys, kuuluuko niiden toimivaltuuksiin ollenkaan sellaisten rikosten esitutkinta, jossa järjestelmän sisältämien tietojen käsittely tarpeen, tai olisiko se siinä määrin toistuvaa, että tietoon pääsy järjestelmän kautta olisi perusteltua ja välttämätöntä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ainakin rahanpesu- ja terrorismin rahoittamisrikosten esitutkinnasta vastaa pääsääntöisesti poliisi, mutta myös suurimmaksi osaksi muun talousrikollisuuden tutkinnasta. Perusteluja tulisi ehdotettujen viranomaisten osalta kokonaisuutena täydentää oleellisin osin.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettujen tiedonsaantioikeuksien osalta on syytä lisäksi ottaa huomioon, että mitä laajemmin tietoon pääsy sallitaan, sen enemmän riskejä sääntelyyn liittyy luonnollisen henkilön yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tietoturvallisella teknologialla voi sinänsä olla tietosuoja parantavaa vaikutusta, mutta tietojen luovutuksiin liittyy aina riskejä. Lisäksi on syytä huomata, että ehdotetun 7 a §:n mukaan tietojen siirtäminen uudella sovelluksella olisi käytännössä automatisoitua. Näin ollen on kyseenalaista, missä määrin siihen voisi liittyä rekisterinpitäjän harkintaa. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota tietosuoja-asetuksen 31 kappaleeseen, jonka mukaan lähtökohtana on, että viranomaisten lähettämien luovutuspyyntöjen olisi aina oltava kirjallisia, perusteltuja ja satunnaisia. Jatkovalmistelun aikana olisi myös näistä yleistä johtuen syytä varmistaa myös säännöstasolla, että riskejä pyritään minimoimaan rajaamalla tietoon pääsy siihen, mikä on välttämätöntä yksittäisen viranomaisen tehtävän hoitamiseksi. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi tarkemmin huomiota oman hallinnonalansa viranomaisia koskeviin ehdotuksiin.

Syyttäjille ehdotettavaa pääsyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään perustellaan pelkästään sillä, että syyttäjien toimivaltuudet esitutkinnan aikana vastaavat tutkinnanjohtajan toimivaltuuksia. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitutkintalain 2 luvun 4 §:n mukaisesti syyttäjä kuitenkin toimii tutkinnanjohtajana vain tietyissä tilanteissa, kun poliisimestä epäillään rikoksen tekemisestä. Syyttäjät eivät siten johda esitutkintaa sellaisissa rikosasioissa, jotka kuuluvat direktiivien soveltamisalaan, jollei rikoksesta epäilty ole poliisimies. Syyttäjillä sinänsä on tarve käsitellä lakiehdotuksessa tarkoitettua järjestelmänkin sisältämiä tietoja syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin aikana, mutta syyttäjät saavat tiedot pääsääntöisesti poliisilta osana esitutkinta-aineistoa. Syyttäjällä on myös esitutkintalain 5 luvun 2 §:n mukaisesti mahdollisuus pyytää poliisilta yksittäisiä esitutkintatoimia. Oikeusministeriö toteaa, että se ei pidä perusteltuna tarkoituksenmukaisuus- ja kustannussyistä sitä, että syyttäjillä olisi suora pääsy tietojärjestelmään.

Ulosottolaitoksen osalta oikeusministeriö katsoo, että suora pääsy järjestelmään koostavan sovelluksen välityksellä olisi perusteltua, ja tukee ehdotusta lähtökohtaisesti. Ulosottolaitoksen tehtävänä on panna täytäntöön muun muassa laiminlyötyjä maksuvelvoitteita, vakuustakavarikkopäätöksiä ja väliaikaisia vakuustakavarikkopäätöksiä. Osassa ulosottoasioissa kyse on rikoksen perusteella

tuomitun vahingonkorvauksen tai rahamääräisen menettämisseuraamuksen perimisestä tai tällaisen tulevan maksuvelvoitteen turvaamisesta. Lisäksi ulosottoviranomainen huolehtii varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) mukaisten varojen jäädyttämispäätösten täytäntöönpanosta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikka Ulosottolaitos ei ainakaan kaikkien tehtäviensä osalta ole rahoitustietodirektiivin tarkoittama toimivaltainen viranomainen, on osalla sen tehtävistä kuitenkin hyvin läheinen liityntä direktiivin soveltamisalaan.

Suorapääsillä järjestelmään olisi viranomaisen työtä tehostavaa vaikutusta. Ulosottolaitos tekee esitysluonnoksen mukaan vuosittain noin 10 miljoonaa pankkitiedustelua. Ulosottolaitoksen osalta myös tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuussyyt puoltavat suoraa pääsyä järjestelmään koostavan sovelluksen välityksellä.

Oikeusministeriö toteaa, että myös tämän viranomaisen osalta on silti syytä kiinnittää erityistä huomiota ehdotetun laajennuksen osalta perusteluihin, huomioiden, että Ulosottolaitos ei ainakaan kaikilta osin kuulu täytäntöönpanon kohteena olevien direktiivien tarkoittamiin toimivaltaisiin viranomaisiin. Erityisesti tietoon pääsyn välttämättömyyttä olisi syytä perustella yksityiskohtaisemmin. Se, että teknologialla on viranomaisten työtä tehostavaa vaikutusta, ei riitä perustelemaan yksittäisen viranomaisen suoraa pääsyä tietoihin. Tietosuojalainsäädännön pääsääntöjen mukaan viranomaisten tietopyyntöjen tulee koskea aina yksittäistapauksia ja olla perusteltuja. Ulosottomiehen tiedonsaantioikeus on ulosottokaareissa sidottu tietojen välttämättömyyteen yksittäisessä ulosottoasiassa. Välttämättömyyden arvioi ulosottomies. Ulosottokaaren sääntelyn voidaan katsoa tukevan mahdollisuutta antaa ulosottomiehille suora pääsy järjestelmään. Oikeusministeriö katsoo, että Ulosottolaitoksen osalta suora pääsy järjestelmään on perusteltavissa siten kuin perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin sisäministeriön huomiota siihen, että koostavasta sovelluksesta huolimatta järjestelmään liittyminen edellyttäisi rajanpinnan rakentamista myös tietoa hakevan viranomaisen tietojärjestelmään. Esitysluonnoksesta puuttuvat kokonaan kustannusarviot siinä ehdotettujen yksittäisten viranomaisten osalta. Oikeusministeriö katsoo, että nämä tulee lisätä esitysluonnokseen, jotta ehdotuksen toteutettavuutta ja kustannustehokkuutta on mahdollista arvioida. Oikeusministeriö toteaa, että kasvavat tietohallintomenot aiheuttavat Ulosottolaitokselle kustannuspaineita. Kustannusarvion tarkennuttua tulisi arvioida mahdollinen lisämäärärahararve Ulosottolaitoksen valtion talousarvion mukaiseen kehykseen.

Konkurssiasiamiehen osalta oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole kuvattu tarkemmin konkurssiasiamiehen tarvetta järjestelmästä saataviin tietoihin, tietojen tarpeen laajuutta eikä esitetty arviota järjestelmään liittymisen kustannuksista. Esitysluonnoksen perusteella ei voida arvioida konkurssiasiamiehen osalta ehdotuksen tietosuojalainsäädännön mukaisuutta, toteutettavuutta ja kustannustehokkuutta.

Oikeusministeriön lausunnossa kiinnitetään huomiota lokitietoja koskeviin säännöksiin ja henkilökunnan tietoon pääsyn edellytyksistä toimivaltaisten viranomaisten osalta ehdotettuun säännökseen. Lausunnossa katsotaan, että jatkovalmistelun aikana olisi arvioitavat tarkemmin, miltä osin tietosuoja-asetus mahdollistaa sitä täydentävät säännökset ja miltä osin tietosuoja-asetuksen säännösten mukauttamista pidetään välttämättöminä henkilötietojen suojan kannalta, ja tarpeen mukaan huomioitava se ehdotetuissa säännöksissä ja perusteluissa. Perusteluista olisi myös syytä ilmetä, mitä tietosuoja-asetuksen säännöksiä erityissäännöksillä on tarkoitus mukauttaa. Tietoturvallisuuteen liittyviä vaatimuksia seuraa rekisterinpitäjälle suoraan 24, 25 ja 32 artiklasta. Esimerkiksi henkilökuntaa koskevasta tietoon pääsystä säädetään tietosuoja-asetuksen 32 artiklan 4 kohdassa. Sen sijaan lokitiedoista ei sisälly tietosuoja-asetukseen nimenomaisia säännöksiä.

Oikeusministeriö katsoo, että rekisterinpitäjän määrittely uuden koostavan sovelluksen osalta on sinänsä perusteltua. Oikeusministeriö on kuitenkin jo aiempien lainmuutosten valmistelun yhteydessä kiinnittänyt valtiovarainministeriön

huomiota siihen, että rekisterinpitovastuut ovat voimassa olevassa laissa jokseenkin epäselvät. Valvontajärjestelmässä vaikuttaisi olevan jatkossa kyse kolmen osan muodostamasta kokonaisuudesta, jonka osalta jää epäselväksi, mistä syystä tiedonhakuprosessin osalta on poikettu viranomaisen rekisterinpitotehtävästä. Epäselvyydet aiheutuvat 4 §:n 6 momentista ja 5 §:n 3 momentista. Ensin mainitun säännöksen mukaan Tulli antaa määräyksen pankki- ja maksutilien tiedonhakuprosessin teknisistä vaatimuksista. Tämä vaikuttaisi viittaavan tosiasialliseen rekisterinpitäjän rooliin. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan puolestaan tiedonhakuprosessin ylläpitoon velvolliset tahot vastaavat pankki- ja maksutilirekisteriin talletettavaksi antamiensa tietojen oikeellisuudesta sekä tietojen oikaisemisesta ilman aiheutonta viivytystä. Tämän velvollisuuden osalta on syytä huomata, että tietosuojasetuksen mukaisesti rekisterinpitäjä vastaa tietojen oikeellisuudesta esimerkiksi rekisterinpitovastuullaan olevan rekisterin sisältämien henkilötietojen osalta. Rekisterinpitäjän vastuuta ei voi siirtää muulle taholle. Säännöksen suhde tietosuojasetukseen on edelleen hieman epäselvä, vaikkakin sitä on ilmeisesti jonkin verran täsmennetty aiempien lainmuutosten yhteydessä. Lisäksi jää epäselväksi, onko kyse tosiasiallisesta yhteisrekisterinpidosta, vai onko säännöksellä tarkoitettu poikettavaksi rekisterinpitäjän vastuusta, huomioiden, että rekisterinpitäjäksi on määritelty Tulli.

Henkilötietojen käsittelyprosessissa on merkitystä muodollisen säännöksiin perustuvan toimivallan lisäksi myös sillä, kuka tosiasiallisesti käyttää rekisterinpitäjän toimivaltaa. (ks. esim. *Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeet 7/2020*, s. 10) Oikeusministeriön näkemyksen mukaan laissa on mahdollista säätää tietoja luovuttavien osalta esimerkiksi eräänlaisesta huolellisuusvelvollisuudesta, mistä lainsäädännöstä löytyy myös aiempia esimerkkejä. Sanamuoto tulisi kuitenkin pyrkiä muotoilemaan siten, että rekisterinpitäjän vastuusta ei synny epäselvyyttä. Oikeusministeriö ehdottaa arvioitavaksi jatkovalmistelun aikana, olisiko rekisterinpitoa koskevia säännöksiä syytä selkiyttää samalla, kun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi rekisterinpitotehtävä.

Uhkasakkoa koskevan 11 §:n osalta kyse on pykälään kaavaillun lainmuutoksen johdosta tehtävästä lisäyksestä. Pykälän perussisältö olisi pitkälti sama kuin jo voimassa olevassa laissakin. Oikeusministeriöllä ei ole ehdotettuun säännökseen huomautettavaa teknistä huomiota lukuunottamatta.

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan rahanpesun selvittelykeskuksen toimivallan laajentamista. Perustelujen mukaan rahoitustietodirektiivin täytäntöönpano edellyttää laajennusta. Lakiehdotuksen 2 §:n perustelujen mukaan rahoitustietodirektiivi edellyttää, että rahanpesun selvittelykeskuksen tulee voida estää, paljastaa ja selvittää Europol-asetuksen liitteessä I tarkoitettuja rikoksia. Oikeusministeriön käsityksen mukaan rahanpesun selvittelykeskusten tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään kuitenkin lähtökohtaisesti rahanpesudirektiivissä, ei rahoitustietodirektiivissä. Näyttäisi myös siltä, että rahoitustietodirektiivi ei näyttäisi edellyttävän perustelulausuman mukaisia toimivaltuuksia, vaan sen tarkoituksena vaikuttaisi olevan lähinnä tiedonsaanti- ja tiedonluovutus-oikeuksien varmistaminen. Oikeusministeriö toteaa, että on sisäministeriön tehtävä ensisijaisesti arvioida, mitä direktiivi edellyttää. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotettuun 2 §:n muutokseen.

Ehdotetun 2 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdan muutokset seurauksena voi olla aiempaa suurempi riski siitä, että rahanpesun selvittelykeskuksen ja esitutkintaviranomaisten välisten toimivaltuuksien ero hämärtyy. Jo voimassa olevan lain perusteella rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviin kuuluu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, paljastaminen ja selvittäminen sekä tutkintaan saattaminen. Sanamuoto on yhdenmukainen muun poliisia koskevan lainsäädännön terminologian kanssa. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin tältä osin huomiota rahanpesudirektiivin vaatimukseen, jonka mukaan rahanpesun selvittelykeskuksen tulee olla operatiivisesti itsenäinen yksikkö. Lainsäädännön tarkoituksena on ollut, että rahanpesun selvittelykeskus ei itse tutki rahanpesu- ja terrorismin rahoittamisrikoksia, vaan liiketoimien selvittelyn perusteella arvioi, onko asia tarpeen saattaa tutkittavaksi. Epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset eivät ole rikosepäilyjä, mutta niillä voi olla kiinteä yhteys rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen epäilyyn.



Se, että rahanpesun selvittelykeskuksilla tulee olla oikeus luovuttaa henkilötietoja tai muita tietoja Europol-asetuksen liitteessä tarkoitettujen rikosten tutkintaa varten, on eri asia kuin se, että rahanpesun selvittelykeskuksen tulisi voida tutkia tällaisia rikoksia. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotetut laajennukset momentin 1 ja 3 kohdassa vaikuttaisivat vievän sääntelyn etämmälle rahanpesulainsäädännön tarkoituksesta. Ehdotettu lainmuutos voi myös herättää kysymyksiä siitä, onko laajennuksilla tarkoitus luoda aiempaa pidemmälle meneviä toimivaltuuksia, joita ainakaan rahoitustietodirektiivi ja rahanpesudirektiivi eivät vaikuttaisi edellyttävän. Tältä osin oikeusministeriö viittaa myös pykälän perusteluihin, joiden mukaan Europol-asetuksen liite I sisältää myös sellaisia erittäin vakavia henkeen ja terveyteen tai itsemääräämisoikeuteen sekä omaisuuteen ja yleiseen turvallisuuteen sekä yhteiskuntaan kohdistuvia rikoksia, joissa ei ole taloudellista hyötymistarkoitusta ja jotka eivät siis kuulu rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen esirikosten tämänhetkiseen määritelmään. Oikeusministeriöllä ei ole huomioita ehdotettuihin muutoksiin, jotka koskevat tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeuksia, jotka vaikuttaisivat perustuvan rahoitustietodirektiiviin. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, voisiko rahanpesun selvittelykeskus luovuttaa tietoja suoraan Europolille, vai tulisiko tiedot luovuttaa kansallisen Europol-yksikön välityksellä, mikä on ilmeisesti ollut ainakin aiemmin Europolia koskevan sääntelyn tarkoitus. Tältä osin oikeusministeriö viittaa rahoitustietodirektiivin 12 artiklan 1 kohtaan.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin lisäksi huomiota edellä lausuttuun säätämisyjärjestysperusteluista siltä osin kuin on kyse direktiivin mukaisen sääntelyliikkumavaran käytöstä. Myös tämän lakiehdotuksen osalta säätämisyjärjestysperustelut ovat liikkumavaran käytön osalta niukat. Sen lisäksi, että ehdotettuihin lainmuutoksiin liittyy edellä mainittua epäselvyyttä, ehdotetuilla laajennuksilla olisi vaikutusta yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan. Tältä osin on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset eivät automaattisesti ole rikosepäilyjä. Niiden osalta on kuitenkin rajoitettu huomattavasti rekisteröidyn oikeutta saada tieto itseään koskevien henkilötietojen käsittelystä. Ehdotetuilla lainmuutoksilla laajennettaisiin tilanteita, joissa epäilyttäviä liiketoimia koskevia rahanpesurekisterin sisältämiä tietoja voitaisiin luovuttaa, sellaisiin rikoksiin, joilla välttämättä ei olisi taloudellista hyötymistarkoitusta. Vaikutusten merkittävyyden kannalta on syytä huomioida myös, että lakiehdotuksen sisältämät laajennukset rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviin menisivät direktiivien edellyttämää pidemmälle. Jatkovalmistelun aikana olisi syytä vielä arvioida tarkemmin, onko ehdotetuille 2 §:n muutoksille todellista tarvetta, tai tarvittaessa keinoja selventää esitystä ja lakiehdotusta tältä osin.

*Poliisihallitus* toteaa lausunnossaan muun muassa, että pitää välttämättömänä, että erillinen hanke tilitapahtumatietojen lisäämiseksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään käynnistettäisiin asian selvittämiseksi ja valmistelemiseksi mahdollisimman nopeasti sisäministeriön toimesta. Poliisihallitus huomioi ehdotetun koostavan sovelluksen osalta, että niin kauan kuin tämän rajapinnan kautta saadaan vain osa tiedoista (tilin omistaja/haltijat ja tallelokerotiedot), on operatiivinen hyöty poliisille minimaalinen. Poliisi tarvitsee työssään keskeisesti tilitapahtumatietoja.

Poliisihallitus katsoo, että kokonaiskuvaa mietittäessä on hyvä vielä ottaa huomioon kansainvälinen lainsäädäntö ja sen kautta tulevat mahdolliset muutokset ja tarpeet. EMPACT-työryhmä on lausunnossaan Harmonizing Bank Statement Formats 11.12.2020 todennut, että se tulee suosittamaan Suomessakin käytössä olevaa rakennetta (ISO20022) kansainväliseen pankkitiedusteluiden yhtenäistämiseen. Lisäksi odotettavissa on EU:n laajuinen PMJ-järjestelmien yhteen liittäminen, jonka kannalta paras ratkaisu olisi hakurajapintojen sijaan yksi keskitetty tilirekisteri, kuten KRP on työryhmässä esittänyt. Se olisi helposti liitettävissä eurooppalaiseen järjestelmään sen sijaan, että kansainväliset kyselyt välitettäisiin edelleen suomalaisten pankkien hakurajapintoihin.

Poliisihallitus esittää lisäksi muutoksen hallituksen esityksen perusteluihin liittyen poliisin tiedonhakujärjestelmän kustannuksiin. sivulle 35. Poliisihallitus toteaa yhtyvän lisäksi Keskusrikospoliisin lausunnossaan esille ottamiin seikkoihin.

*Suojelupoliisi* toteaa, että pankkialaisuuden alaiset tiedot muodostavat keskeisen tietolähteen Suojelupoliisille ennalta estettäessä rikoksia ja suojattaessa kansallista turvallisuutta. Suojelupoliisi pitää toimintansa kannalta erittäin tärkeänä, että PMJ-järjestelmän käyttö mahdollistettaisiin myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Toiminnan kannalta olisi haasteellista, mikäli PMJ-järjestelmää ei voitaisi käyttää kaikkien Suojelupoliisille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen, vaan ainoastaan rajoitetusti rikosten ennalta estämiseen.

Rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän työskentelyn aikana kiinnitettiin huomiota siihen, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä on tällä hetkellä saatavilla vain ns. tilin omistajuustiedot. Työryhmä tarkasteli myös mahdollisuutta lisätä tilitapahtumatiedot pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Tältä osin todettiin tarpeelliseksi siirtää asian valmistelu erilliseksi hankkeeksi, jotta asia voidaan valmistella riittävän huolellisesti siihen kytkeytyvien perustuslaillisten huomautusten johdosta.

Suojelupoliisi pitää sisäministeriön ratkaisua erottaa tilitapahtumatietojen saaminen järjestelmän kautta omaan hankkeeseensa perusteltuna, erityisesti ottaen huomioon direktiivin täytäntöönpanolle asetetut aikarajat. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan tilitapahtumatietojen sisällyttämistä PMJ-järjestelmän kautta luovutettaviin tietoihin puoltaa kuitenkin usea tietosuojaan ja tehokkuuteen liittyvä seikka, jonka vuoksi on tärkeää, että erillinen hanke laitetaan vireille mahdollisimman pikaisesti. Asialla saattaa myös olla merkitystä esimerkiksi kehitettäessä tietojärjestelmiä nyt lausuttavana olevan esityksen johdosta. Suojelupoliisi esittää, että jatkohankkeessa selvitettäisiin myös mahdollisuutta käyttää PMJ-järjestelmää osana laajan turvallisuusselvityksen taloudellisten sidonnaisuuksien selvittämistä. Suojelupoliisi voi selvityksen kohteen antamalla luvalla hankkia tietoja luotto- ja rahoituslaitoksista turvallisuusselvityksen laatimiseksi. Mahdollisuus käyttää PMJ-järjestelmää tehostaisi turvallisuusselvitysmenettelyä lyhentämällä käsittelyaikoja ja samalla vähentäisi Suojelupoliisille ja luotto- ja rahoituslaitoksille aiheutuvaa työmäärää. Taloudellisia sidonnaisuuksia selvitetään osana laajaa turvallisuusselvitystä noin 600 asiassa vuosittain.

*Tietosuojavaltuutetun toimiston* lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että esitys koskee viranomaisten tiedonsaantioikeuksia, jotka on annettu ennen tietosuoja-asetusta ja niiden tarkoituksena on ollut säätää poikkeuksia erityisesti pankkialaisuuteen. Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa lausunnossaan, että vaikka perusteet säätää poikkeuksia salassapitosäännöksiin on useimmiten samat kuin ne, jotka voidaan esittää käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamiselle, on tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdasta löydettävissä monia tässä yhteydessä esitetyjä tavoitteita. Kun mainitun 23 artiklan 2 kohdassa on vaatimuksia lainsäädännölle, on ehdotuksessa syytä arvioida viranomaiskohtaisesti kulloinkin sovellettavat tavoitteet, niistä johdettavat tarpeet pankkien ja maksulaitosten asiakastiedoille ja siten arvioida sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta demokraattisessa yhteiskunnassa. Lisäksi ehdotuksessa on syytä arvioida myös tarvetta säätää 23 artiklan 2 kohdassa esitetyistä vaatimuksista kuten d) alakohdassa tarkoitettuja suojatoimia tai g) alakohdassa tarkoitettuja rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvia riskejä.

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa todetaan, että ehdotuksen sivulla 44 esitetään, että jokainen toimivaltainen viranomainen vastaa tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa tarkoitettua vaikutusten arvioinnin laatimisesta. Lausunnossa katsotaan, että tällainen viranomaiskohtaisesti pirstoutuva vaikutusten arviointi ei välttämättä kata rekisteröityjen näkökulmasta tällaisen keskitetyn kyselyjärjestelmän kokonaisvaikutuksia, jotka tulisi nimenomaan olla vaikutusarvioinnin tavoitteena. Ehdotukseen ei näytä sisältyvän tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 10 kohdassa tarkoitettu vaikutusten arviointia. Ehdotuksen tietosuojavaikutusten arvioinnin tekemistä valmistelun yhteydessä on syytä harkita, vaikka se ei kokonaan poistakaan tarvetta rekisterinpitäjien tekemille vaikutustenarvioinnille.

Rahoitustietodirektiivin 5 artikla näyttäisi edellyttävän sen lisäksi mitä ehdotuksen 3 a §:ssä säädetään, että kyseisellä henkilöstöllä on korkea ammatillinen taso, mihin voi katsoa kuuluvan viranomaiskohtaisesti yksityiskohtaisemmat ohjeet tavanomaisista kyselytapauksista. Kun ehdotettu 3 a § voidaan ymmärtää yksinkertaisena henkilöstön jäsenen nimeämisvaatimuksena, tietosuojavaltuutetun toimisto

ehdottaa, että säännöksen sanamuodosta tai perusteluista ilmenisi kyselyiden tekemisen keskittämisen tarkoitus viranomaiskohtaisesti oikeutettujen kyselytilanteiden yksilöimiseksi ja ohjeistamiseksi. Tämä on nimenomaan kyseisten viranomaisorganisaatioiden (rekisterinpitäjien) velvollisuus alaisuudessaan toimivan henkilöstön korkean ammatillisen tason ylläpitämiseksi ja arvioitaessa yksittäiseen virkamieheen kohdistuvia virkavastuukysymyksiä jälkikäteen.

Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että ehdotuksen mukaan käytönvalvonnalle ei olla asettamassa sellaisia vaatimuksia, joita voitaisiin pitää perusteltuina tietosuojasetuksen 23 artiklan 2 kohdan d) alakohdan mukaan varsinkin, kun tarkoituksena on myöhemmän esittää myös tilitapahtumatietojen lisäämistä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään.

Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että luonnoksessa ehdotetaan, että rahanpesun selvittämiskeskukseen tehtäväksi säädetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen, paljastamisen ja selvittämisen ja tutkintaan saattamisen lisäksi Europol -asetuksen (2016/794) liitteessä I mainittujen rikosten estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja tutkintaan saattaminen. ehdotusta on perusteltu rahoitustietodirektiivin 7 artiklalla, jonka otsikko on Toimivaltaisten viranomaisten rahanpesun selvittelykeskuksille esittämät tietopyynnöt. Johdanto-osan 15 kohdan mukaan tarkoitus on parantaa rahanpesun selvittelykeskustenvalmiuksia jakaa jäsenvaltioiden nimetyille toimivaltaisille viranomaisilla rahoitustietoja tai -analyysyjä kaikista vakavista rikoksista. Tämän perusteella kyse ei olisi selvittelykeskusten toimivallan laajentamisesta vaan selvittelykeskukselle kertyneiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen tarkoituksissa kertyneen aineiston käsittelystä myös näiden liitteessä I mainittujen rikosten estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen ja tutkintaan saattamiseen tarkoituksissa ja erityisesti tällaisten rahoitustietojen luovuttamiseen niitä tutkiville toimivaltaisille viranomaisille. Näin ollen olisi tietosuojallisesti täsmällisempää säätää tällaisesta rahanpesurekisterin ns. toissijaisesta käsittelystä, joka säädösteknisesti olisi lisäys 3 §:n rahanpesurekisterin käyttötarkoitukseen siten, ettei se muodosta kuitenkaan 3 §:n 2 momentin perusteella käsittelyperustetta sisällyttää tietojen luovutustarkoituksessa saatuja tietoja vakavista rikoksista myös rahanpesurekisteriin. Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että rahoitustietodirektiivin 7 artiklan implementointi ei myöskään edellytä itsenäistä tiedonsaantioikeutta ehdotuksen 4 §:n kaltaisella tavalla eikä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tarkoituksessa ilmoitusvelvollisilta voitaisi ryhtyä hankkimaan selvittelykeskuksen toimesta lisätietoja näiden muiden rikosten estämiseen ja selvittämiseen.

Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että käyttötarkoituksesta poikkeamisesta on rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 2 momentin mukaan säädettävä laissa ja tässä tapauksessa sääntelyn tulee täyttää täsmällisyyden vaatimukset erityisesti rahanpesurekisterin toissijaisen käytön ja rahanpesurekisterin tietosisällön osalta.

*Tulli* toteaa, onko ehdotettu 3 §:n 1) kohta tarpeellinen, kun kuitenkin saman pykälän muissa kohdissa myönnetään toimivalta poliisille, Tullille, Rajavartiolaitokselle ja syyttäjille paljon kattavammin. Lokitietoja koskevaan PMJ-lain 10 §:n 1 mom. 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi, että lokikirjan on sisällettävä asian viitetiedot. Tullissa on käyty keskustelua siitä, mitä nämä direktiivissäkin mainitut kansalliset viitetiedot ovat. Asian voisi ymmärtää esimerkiksi niin, että viitetiedot sisältäisivät esimerkiksi esitutkintaviranomaisen r-numeron tai muun vastaavan viraston sisäisen diaarinumeron, jonka nojalla haku pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään on tehty. Ilmeisesti kyseessä ei siis ole pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän itse luoma viitenumero. Koska asia on jonkin verran epäselvä, niin Tulli toivoo, että HE-luonnoksessa otettaisiin kanta siihen, mitä kansallisilla viitetiedoilla tarkoitetaan.

Tiedonhakuprosessin valvonta parantaa järjestelmän luotettavuutta ja johtaa siihen, että tiedonantovelvollisia kohdellaan tasapuolisesti riippumatta siitä, kumpaa järjestelmää tiedonantovelvollinen käyttää. Tulli huomauttaa lisäksi, että 11 §:n ensimmäiseen lauseeseen tulee lisätä "tai" sana: Tulli voi asettaa 4 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen velvoitteiden noudattamisen tehosteeksi tai 6 §:n 1—3 momentissa tarkoitettujen tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon, jos laiminlyönti ei ole vähäinen.

Asianajajan asiakasvaratileistä säädetään tilirekisterin osalta PMJ-lain 6 §:n 5 momentissa. Sääntely on voimassa olevan lain mukaan symmetristä. Nyt ei olla kuitenkaan esittämässä tilirekisterin osalta samanlaista muutosta. Jos sääntely jätetään tilirekisterin osalta ennalleen, ei tilirekisteriin toimiteta mitään tietoja asiakasvaratileistä. Vastuu ilmoittamatta jättämisestä on tiedonantovelvollisella. Näin ollen tilinumerolla tehtyyn hakuun ei tule laisinkaan osumaa. Nyt olisi syytä vielä miettiä, olisiko lakia syytä muuttaa myös tilirekisterin osalta. Jos muutos katsotaan tarpeelliseksi, niin se johtaisi siihen, että tilirekisteriin tulisi ilmoittaa myös asiakasvaratilit, mutta niissä olisi vain maininta siitä, kenen asianajajan asiakasvaratili on kyseessä.

Haku voidaan tehdä myös asianajajan nimellä tai henkilötunnuksella. Tällöin haku tuottaa osumia asianajajan omista tileistä. Ilmeisesti nimellä tai henkilötunnuksella haettaessa ei asiakasvaratilejä ole tarkoitettu ilmoitettavan laisinkaan. Jos kuitenkin tarkoituksena on ilmoittaa asiakasvaratilitieto myös asianajajan nimellä haettaessa, niin tällöin HE:ssä olisi syytä myös käsitellä sitä, kuinka laajasti tietoa annetaan. Nämä ovat kysymyksiä, jotka tulee ratkaista järjestelmää rakennettaessa. HE:ssä voisi olla hyvä avata asiakasvaratilien ilmoittamista käytännössä.

Tulli huomioi, että tiedonhakupöytäkirjan osalta ei ole säädetty velvollisuutta toimittaa tietoja asiakkuuden alkamis- ja päättymispäivästä silloin, kun tilinhaltija on luonnollinen henkilö. Oikeushenkilön ollessa tilinhaltija kyseinen velvollisuus on säädetty. Tilirekisterin osalta on nimenomaisesti säädetty omassa kohdassaan, että myös asiakkuuden alkamis- ja päättymispäivä tulee ilmoittaa. Tiedonhakupöytäkirjan osalta myöskään tilin käyttöoikeudenhaltijasta tai tosiasiallisesta edunsaajasta ei tule voimassa olevan lain mukaan ilmoittaa asiakkuuden alkamis- ja päättymispäivää. Lain sisäisen systematiikan mukaan olisi hyvä säätää myös edellä mainitusta ilmoitusvelvollisuudesta tiedonhakupöytäkirjan osalta silloin, kun tilinhaltijana on luonnollinen henkilö taikka kyse on tilin käyttöoikeudenhaltijasta taikka tosiasiallisesta edunsaajasta.

Lisäksi PMJ-lain 4 §:n 2 mom. 3) kohdassa säädetään tilin avaamis- ja sulkemispäivästä, mutta tilirekisteriä vastaavassa 6 §:n 2 mom. 3) kohdassa ei ole kyseistä mainintaa. Myös tämän voisi synkronoida yhteensopivaksi. Edellä mainituilla on vaikutusta järjestelmien rakentamiseen.

PMJ-lain 5 §:n 3 momentissa säädetään yksiselitteisesti tilirekisterin asiakkaiden velvollisuudesta oikaista tiedot ilman aiheetonta viivästystä. Tiedonhakupöytäkirjan osalta vastaavaa säännöstä ei ole. Jos siis tiedonhakupöytäkirjan välityksellä on toimitettu virheellisiä tietoja, niin velvollisuus tietojen oikaisemiseen tulee tietosuoja-asetuksen (2016/679) 16-19 artikloista. Oikaisu voidaan tällöin tehdä tiedonantovelvollisen valitsemalla parhaaksi katsomallaan tavalla.

Koska tietojen oikaisuvelvoitteesta säädetään toisaalla, ei Tulli voi PMJ-lain nojalla velvoittaa toimittamaan oikaisutietoja tiedonhakupöytäkirjan välityksellä. Olisi lain soveltamisen sekä myös lain systematiikan kannalta selkeämpää säätää myös tiedonhakupöytäkirjan osalta tietojen oikaisuvelvoitteesta. Tämä myös parantaisi rekisteröityjen oikeusturvaa.

Tulli kiinnittää lausunnossaan huomiota myös siihen, että PMJ-laissa on säädetty puutteellisesti tilitietojen toimittamisesta tilanteissa, joissa tili on jo ehditty lakkauttaa. Tilirekisterin osalta on Tullissa linjattu, että tilitiedot tulee toimittaa viiden vuoden ajalta. Asiasta ei kuitenkaan säädetä PMJ-laissa. Linjaus tehtiin sillä perusteella, että PMJ-lain 6 §:n 2 momentissa säädetään tietojen toimittamisen perusedellytykseksi se, että asiakkaan tulee olla rahanpesulain (2017/444) 3 luvun 2 §:ssä säädetyn tunnistamisvelvollisuuden piirissä. Kun asiakas on tunnistettu, on tietoja säilytettävä saman luvun 3 §:n nojalla viiden vuoden ajan asiakassuhteen päättymisestä.

Kyseinen tulkinta on tehty siis sillä ajatuksella, että kun kerta ilmoitusvelvollisuus aktualisoituu tunnistamisvelvollisuuden täytyessä, niin tiedot ovat tunnistamisvelvollisilla tallessa ainakin viiden vuoden ajan. Rahanpesulain velvollisuus säilyttää tietoja koskee vain asiakkaan tunnistamiseen liittyviä tietoja. Tiedot ovat kuitenkin saman tyyppisiä kuin mitä PMJ-laissa on säädetty ilmoitettavaksi muutamaa yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta.

*Ulosottolaitos* katsoo lausunnossaan, että esityksessä tulisi selvittää tarkemmin koostavan sovelluksen toimintamekanismia. Esityksestä ei käy selkeästi ilmi, että koostava sovellus tekisi tiedonhakujärjestelmän kyselyt vain niihin luottolaitoksiin, joista asiakkuus on tilirekisterin kautta löytynyt. Tällä on merkitystä, sillä lain mukaan tiedonhakujärjestelmän tiedusteluissa luottolaitoksille tulee ilmoittaa yksilöity säännös, jonka perusteella tiedustelu tehdään. Näin ollen jokaisen tiedustelun yhteydessä ulosottolaitos saa tiedon siitä, että esimerkiksi ulosottoviranomaisella on tarve selvittää tiedusteltavan tietoja. On siis tärkeää, että koostava sovellus selvittää ensin asiakkuudet tilirekisteristä ja tekee tiedustelut tiedonhakujärjestelmään tämän tiedon perusteella. Esitysluonnoksesta on tulkittavissa, että koostava sovellus toimii tällä tavoin, mutta yksiselitteisesti asiaa ei esitetä. Esitystä on Ulosottolaitoksen näkemyksen tarve selkeyttää vielä tältä osin.

*Valtiovarainministeriö* huomioi, että ilmaisun ”rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämien muutosten lisäksi” sijasta ilmaistaisiin selkeästi, että esityksellä on tarkoitus lisäksi säätää kansallisista syistä erityislainsäädäntöä, joka ei liity direktiivin täytäntöönpanoon. Esityksessä käytetty ilmaisu voidaan ymmärtää virheellisesti, että kysymys olisi kansallisesta liikkumavarasta, joka on eri asia kuin se, ettei sääntely liity lainkaan direktiivin alaan. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että esityksen pääasiallisen sisällön kuvausta selkiytetään kolmeen osaan siten, että ensin selostetaan rahoitustietodirektiivin alaan liittyvästä sisällöstä 1. Rahoitustietodirektiivin täytäntöönpano ja 2. Kansallinen rahoitus- ja rahanpesudirektiivin alaan kuuluva Tullin ylläpitämä tekninen ratkaisu. Omaan erillisenä asiakokonaisuutena olisi 3. Kansallinen direktiivin alaan liittyvät sääntely.

Valtiovarainministeriö huomioi, että esityksessä jää mainitsematta, miksi kansallista direktiivin alaan liittymätöntä sääntelyä ehdotetaan. Tässä kappaleessa voisi kuvata kansallisen lain säätelytarvetta, jolla ei siis ole kytköstä direktiivin täytäntöönpanoon, mutta olisi kuitenkin välttämätöntä säätää voimassa olevassa laissa olevan tehottomaksi jääneen normin johdosta. Kappaleeseen tulisi kuitenkin vielä lisätä seuraavaa, jos katsotaan, että kappale olisi käyttökelpoinen tausta ja valmistelua koskevan yläotsikon alla: Rahanpesun selvittelykeskukseen rahanpesun selvittelykeskuksesta annetussa laissa (445/2017) tarkoitettu Tulli-, rajavartio-, vero- ja ulosottoviranomaiseen sekä konkurssiasiamieheen rahanpesulain mukainen huolehtimisvelvoitteen toteuttaminen ei ole toimivaltanormi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen, paljastamisen ja selvittämisen suorittamiseksi, vaan huolellisuusvelvoitetta koskeva normi antaa viranomaiselle oikeuden vain heidän hallussaan jo olevien tietojen luovuttamiseen rahanpesun selvityskeskukselle. Huolellisuusvelvollisuuden nojalla eivät edellä mainitut Tulli-, rajavartio-, vero- ja ulosottoviranomainen sekä konkurssiasiamies voi siten tehdä niitä tietopyyntöjä, mitä näille viranomaisille on voimassa olevassa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevassa laissa jo säädetty. Hallituksen esityksen luonnoksessa asian taustan ja valmistelun kuvaukseen tulisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lisätä myös esityksen pääasialliseen sisältöön liittyvän kansallisen, mutta direktiivin alaan liittymättömän, sääntelyn tausta ja valmistelu. Jättämällä kansallisen sääntelyn taustoitusta ja valmistelua avaamatta, voi esityksen pääasiallisesta sisällöstä saada sen käsityksen, että kyse olisi kansallisen liikkumavaran käytöstä siltä osin kuin on tarkoitus säätää täysin direktiivien alaan liittymättömästä kansallisesta sääntelystä. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että erikseen erotetaan EU oikeudenaan liittyvä asian tausta ja valmistelu ja kansallisen lain valmistelun tausta ja valmistelu väärinymmärryksen välttämiseksi.

Edelleen asian taustasta on todettu, että ”voimaantulleessa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevassa laissa oikeus käyttää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää on rajattu rahanpesulaissa tarkoitettuihin valvontaviranomaisiin ja asianajajayhdistyksen mainitussa laissa tarkoitettujen valvontatehtävien suorittamiseen, rahanpesun selvittelykeskukseen rahanpesun selvittelykeskuksesta annetussa laissa (445/2017) tarkoitettujen eräiden tehtävien hoitamiseen ja Tulli-, rajavartio-, vero- ja ulosottoviranomaiseen sekä konkurssiasiamieheen rahanpesulain mukaisen huolehtimisvelvoitteen toteuttamiseksi. Edellytyksenä valvontajärjestelmän käyttämiselle on lisäksi se, että se on välttämätöntä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.” Esityksessä jää mainitsematta, miksi kansallista direktiivin alaan liittymätöntä sääntelyä ehdotetaan. Tässä kappaleessa voisi kuvata kansallisen lain säätelytarvetta, jolla ei siis ole

kytköstä direktiivin täytäntöönpanoon, mutta olisi kuitenkin välttämätöntä säätää voimassa olevassa laissa olevan tehottomaksi jääneen normin johdosta. Kappaleeseen tulisi kuitenkin vielä lisätä seuraavaa, jos katsotaan, että kappale olisi käyttökelpoinen tausta ja valmistelua koskevan yläotsikon alla:

*Rahanpesun selvittelykeskukseen rahanpesun selvittelykeskuksesta annetussa laissa (445/2017) tarkoitettu Tulli-, rajavartio-, vero- ja ulosottoviranomaiseen sekä konkurssi-asiamieheen rahanpesulain mukainen huolehtimisvelvoitteen toteuttaminen ei ole toimivaltanormi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen, paljastamisen ja selvittämisen suorittamiseksi, vaan huolellisuusvelvoitetta koskeva normi antaa viran-omaiselle oikeuden vain heidän hallussaan jo olevien tietojen luovuttamiseen rahanpesun selvityskeskuselle. Huolellisuusvelvollisuuden nojalla eivät edellä mainitut Tulli-, rajavartio-, vero- ja ulosottoviranomainen sekä konkurssi-asiamies voi siten tehdä niitä tietopyyntöjä, mitä näille viranomaisille on voimassa olevassa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevassa laissa jo säädetty.*

Hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 7 on todettu, että verorikokset eivät kuulu Europol-asetuksen liitteessä lueteltuihin rikoksiin, mutta jos veroviranomaiset ja korruption torjunnasta vastaavat viranomaiset ovat kansallisen lainsäädännön mukaisesti toimivaltaisia rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa tai niihin liittyvissä syytetoimissa, heitä olisi myös pidettävä viranomaisina, jotka voidaan nimetä tämän direktiivin tarkoituksia varten, direktiivin johdantokappaleen 11 mukaan. Jäsenvaltioille jätetään harkintavaltaa veroviranomaisten ja korruption torjunnasta vastaavien viranomaisten nimeämisen osalta direktiivin mukaisiksi toimivaltaisiksi viranomaisiksi. Edelleen esitysluonnoksessa on todettu, että Suomessa Verohallinnolle ei ole säädetty toimivaltaa rikosten ennalta estämisen osalta. Valtiovarainministeriö ehdottaa tässä yhteydessä nostettavan esille, että Suomessa Tullin toimivaltaan kuuluvat tulliverotusta koskevien säännösten noudattamisen valvonta ja täytäntöönpano ja että näiden osalta myös verorikokset kuuluvat Tullin toimivaltaan ja siten ovat direktiivin tarkoittamalla tavalla toimivaltaisia viranomaisia tulliverorikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa. Lisäksi Tulli on toimivaltainen estämään, paljastamaan ja tutkimaan sellaisia valmisteverorikoksia ja maahantuonnissa epäiltyjä arvonlisäverorikoksia, joissa verot kantaa Verohallinto.

Rahoitustietodirektiivin 2 artiklan määritelmien mukaan keskitetyllä pankkitilirekisterillä tarkoitetaan keskitettyjä automatisoituja mekanismeja, kuten keskitettyjä rekistereitä tai keskitettyjä sähköisiä tiedonhakujärjestelmiä, jotka on otettu käyttöön rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 1 kohdan mukaisesti. Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksessä Tullin ylläpitämää koostavaa sovellusta tulisi käsitellä direktiivin 2 artiklan määritelmän mukaisena keskitetyn pankkirekisterin osana ja osana rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanoa. Tullin ylläpitämän koostavan sovelluksen tarkoituksena ei ole siten viran-omaisjoukon laajennuksen täytäntöönpano, vaan rahoitustietodirektiivin täytäntöön-pano, joka käy siis yksiselitteisesti ilmi rahoitustietodirektiivin 2 artiklan keskitettyä pankkirekisteriä koskevasta määritelmästä.

Rahoitustietodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen jäsenvaltion on nimettävä niiden viranomaistensa joukosta, joilla on toimivalta rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa ja niihin liittyvissä syytetoimissa, ne, joilla on valtuudet päästä jäsenvaltioiden perustamiin kansallisiin keskitettyihin pankkitilirekistereihin ja tehdä niissä hakuja. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa olisi kauttaaltaan pyrittävä täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin erittelemään, milloin viranomainen on nimetty rahoitustietodirektiivin 3 artiklan nojalla ja milloin viidennen rahanpesudirektiivin nojalla ja milloin toimivaltaiset viranomaiset nimetään nyt ehdotettavan lakiesityksen nojalla. Osalle näistä rahoitustietodirektiivin 3 artiklan nojalla nimettävälle toimivaltaisille viranomaisille on jo aiemmin säädetty tai ehdotetaan tällä esityksellä säädettäväksi muihinkin ko. viranomaisten tehtäviin liittyvät valtuudet päästä kansallisiin keskitettyihin pankkitilirekistereihin ja tehdä niissä hakuja.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös 3 artiklan 2 kohdassa säädettyyn, jonka mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole tämän direktiivin nojalla pääsyä niihin lisätietoihin, joita jäsenvaltiot voivat pitää tärkeinä ja viedä keskitettyihin

pankkitilirekistereihin rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan nojalla, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat harkita edellyttävänsä, että muiden tietojen, jotka katsotaan olennaisiksi, jotta rahanpesun selvittelykeskukset ja toimivaltaiset viranomaiset voivat täyttää tämän direktiivin mukaiset velvoitteensa, on oltava saatavilla keskitettyjen mekanismien kautta siten, että niihin voidaan tehdä hakuja. Viranomaisille säädetyt valtuudet päästä jäsenvaltioiden perustamiin kansallisiin keskitettyihin pankkitilirekistereihin ja tehdä niissä hakuja johdetaan eri perusteista. Siksi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olisi selkeämpää, jos nämä eri perusteet ilmenisivät täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin toisistaan normitasolla, jotta myöhempi 32 a artiklan 4 kohdan mukaisten tietojen kohdentaminen vain tiettyihin nimenomaisiin toimivaltaisten viranomaisten tehtäviin olisi helpompaa.

Rahoitustietodirektiivin V lukuun on sijoitettu henkilötietojen käsittelyä koskevat lisäsäännökset. Tältä osin valtiovarainministeriö haluaa kiinnittää erityistä huomiota direktiivin 18 artiklaan, joka koskee rajoituksia rekisteröityjen oikeuksiin. Sen mukaan jäsenvaltiot voivat hyväksyä lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla kokonaan tai osittain rajoitetaan rekisteröityjen oikeutta päästä tämän direktiivin nojalla käsiteltyihin heitä koskeviin henkilötietoihin, asetuksen (EU) 2016/679 23 artiklan 1 kohdan tai, tapauksen mukaan, direktiivin (EU) 2016/680 (jäljempänä rikosasioiden tietosuojadirektiivi) 15 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Suomi on käyttänyt asetukseen sisältyvää liikkumavaraa kansallisen tietosuojalain (1050/2018) 33 ja 34 §:ssä, jotka sisältävät rajoitukset rekisterinpitäjän velvollisuuteen toimittaa tietoja rekisteröidylle ja rajoitukset rekisteröidyn oikeuteen tutustua hänestä kerättyihin tietoihin. Vastaavaa sääntelyä on käytetty myös laissa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki) 4 luvussa sekä henkilötietojen käsittelyä koskevassa muussa erityissääntelyssä.

Valtiovarainministeriö haluaa erityisesti kiinnittää huomiota mahdollisuuteen rajoittaa kokonaan rekisteröidyn oikeutta päästä käsiteltyihin heitä koskeviin henkilötietoihin. Tällainen kokonaan rekisteröidyn oikeuksia rajoittava normi tulisi säätää erityisesti silloin, kun kyse on rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanoon liittyvistä käsittelytoimista, joita suoritetaan Tullin ylläpitämän koostavan sovelluksen avulla. Nämä rahoitustietodirektiiviin perustuvat toimivaltaisten viranomaisten henkilötiedon käsittelytoimet kuuluvat rikosasioiden tietosuojadirektiivin alaan. Käsittely on valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan sen luontoista, että pääsy keskitettyihin pankkirekistereihin ja oikeus tehdä siellä hakuja täyttää poikkeuksetta ne kriteerit, joilla viranomaisen on mahdollista käyttää harkintaansa rajoittaa rekisteröidyn oikeuksia häntä koskeviin henkilötietoihin. Kun ennalta jo voidaan olettaa, että kriteerit oikeuksien rajoittamiseksi täyttyvät, on perusteltua, että rekisteröidyn oikeudet rajoitetaan lainsäädännön tasolla. Jos rekisteröidyn oikeuksia ei rajoiteta, kuuluu tälle oikeus saada rekisterinpitäjältä tietoja esimerkiksi siitä, onko viranomaisen tehnyt hakuja häntä koskeviin tilitietoihin ja mitä tarkoitusta varten.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan jättämällä käyttämättä direktiivissä säädetty mahdollisuus kansallisin lainsäädäntötoimin kokonaan rajoittaa rekisteröidyn oikeudet käsiteltyihin heitä koskeviin tietoihin, tarkoittaa käytännössä sitä, että arvio on tehtävä joka kerta erikseen viranomaisen toimesta tapauskohtaisesti. Rekisteröidyn tulee tehdä pyyntönsä rekisterinpitäjälle ja rekisterinpitäjä on velvollinen vastaamaan pyyntöön. Tulli on rekisterinpitäjä koostavan sovelluksen käsittelyn osalta, joka tarkoittaa käytännössä sitä, että rekisterinpitäjänä Tullilla tulisi olla pääsy tietoihin, joihin Tullilla ei toimivaltansa puitteissa muuten olisi, kyetäkseen vastaamaan näihin rekisteröidyn esittämiin käsittelyä koskeviin pyyntöihin. Jos rekisteröidyn oikeudet olisivat kokonaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa koostavan sovelluksen osalta rajoitetut, ei Tullilta rekisterinpitäjänä edellytettäisi ensin tapauskohtaisesti sen selvittämistä, ovatko yleisen tietosuojalain tai rikosasioiden tietosuojalain edellytykset käsillä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että hallituksen esityksen luonnoksen taloudellisia vaikutuksia on esitetty varsin tiiviisti. Niitä olisi kokonaisuudessaan hyvä vielä tarkentaa erityisesti kustannusten ja hyötyjen osalta.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan keskitetty (koostava) sovellus säästää rajapinnoissa kolme miljoona euroa, mutta luonnoksesta ei käy ilmi rajapintakustannusten kokonaismäärä ja eikä organisaatiokohtaiset kustannukset. Esitystä tulisi täydentää tältä osin. Lisäksi rahoitustietodirektiivin aiheuttamia lisäkustannuksia olisi hyvä tarkentaa erityisesti Tullin vastuiden osalta.

Hallituksen esitys luonnoksen mukaan Tulli rakentaisi koostavan sovelluksen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Alustavan arvion mukaan koostava sovellus voitaisiin toteuttaa jo Tullin tilirekisteri-hankkeelle aiemmin myönnettyllä rahoituksella. Lisäksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain mukaisille toimivaltaisille viranomaisille syntyisi kustannuksia siitä, kun ne rakentaisivat rajapintoja koostavaan sovellukseen. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan edellä mainitut kustannukset voidaan rahoittaa viranomaisille aiemmin myönnettyillä määrärahoilla.

Valtiovarainministeriöllä on lausunnossaan myös yksityiskohtaisia huomioita 1. lakiehdotukseen.

*Verohallinto* toteaa lausunnossaan pitävänsä tärkeänä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kehittämistä jatkossa kattamaan myös tilitapahtumia koskevat tiedot. Tilitapahtumatietojen kyselyiden keskittämisellä tehostettaisiin Verohallinnon ja muiden viranomaisten valvontatehtävää ja tällä olisi merkittävä vaikutus harmaan talouden torjunnassa sekä rahanpesun estämiseen liittyvissä tehtävissä. Keskittämisellä vähennettäisiin merkittävästi sekä viranomaisten että pankkien hallinnollista taakkaa liittyen tiitietojen käsittelyyn.